

# ドイツにおけるインテグレーションプロジェクトの 現状と課題

著者	小田 美季
雑誌名	日本社会事業大学研究紀要
巻	60
ページ	123-138
発行年	2014-03-01
URL	<a href="http://id.nii.ac.jp/1137/00000256/">http://id.nii.ac.jp/1137/00000256/</a>

# ドイツにおけるインテグレーションプロジェクトの現状と課題

小 田 美 季

## The Current Situation of Integration Projects in Germany

Miki Oda

**Abstract:** Germany has ratified the “UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities” in 2009. An important theme of disability policy is the employment of persons with disabilities as a way of promoting their social inclusion. In Germany, “integration projects” are defined in Book 9 of the Social Code from 2001 onward. They are special firms in the general labor market in which persons with and without disabilities work together.

The purpose of this paper is to clarify the current situation and challenges of integration projects in Germany from the perspective of job creation measures for persons with disabilities and continued employment. First, I present an overview of Japanese publications on integration projects of Germany. Secondary, I describe their legal basis and statistics. Then, I analyze data (publications in Germany) in the context of the network of private organizations and integration offices. Finally, I clarify the position of the integration projects by focusing on the impact of the “UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities” on disability policy.

**Key Words:** integration projects, employment of persons with disabilities, network, disability policy, Germany

**抄録：**ドイツは2009年に国連「障害者権利条約」を批准した。障害者のソーシャルインクルージョンを促進する一環として、障害者雇用にも力を入れている。また、ドイツは、日本と同様、割当雇用制度を前提とした制度設計をしている。そのドイツにおいて、特に重度障害者に配慮された、障害を持つ者と持たない者が共に働く場として、2001年からの社会法典第9編に規定されたのが、インテグレーションプロジェクトである。

本論文の目的は、ドイツのインテグレーションプロジェクトの現状と課題を障害者雇用創出の方策や雇用継続の観点から明らかにすることである。その際、まず、日本の先行研究の整理をする。次に、インテグレーションプロジェクトの法的根拠と統計的推移の提示をする。とともにドイツで公刊された文献等を行政機関や民間団体とのネットワークの観点から分析する。さらに、連邦と州でのインテグレーションプロジェクトの位置づけを、「障害者権利条約」や障害者政策と関連付けて論じる。それらを踏まえ、障害者雇用の一形態であるインテグレーションプロジェクトの動向と日本への示唆を指摘する。

**キーワード：**インテグレーションプロジェクト、障害者雇用、ネットワーク、障害者政策、ドイツ

## はじめに

2009年にドイツは国連「障害者権利条約」に批准した。同時期の日本は批准に向けての国内法整備の調整に時間をかけており、この調整作業の難航した分野のひとつが障害者雇用である。

ドイツでは、障害者のソーシャルインクルージョンを促進する一環として、障害者雇用に力点が置かれている。障害者雇用は、日本と同様、割当雇用制度を前提とした制度設計が行なわれている<sup>1</sup>。障害者雇用率制度としては、重度障害者の職業生活への参加の保障にとって重要である法定雇用率が決められている。従業員20人以上の事業所の事業主（公的機関及び民間）は、重度障害者を少なくとも5%雇う義務がある。2010年段階で、雇用義務のある事業主は約14万であったが、そのうち約3万8千が重度障害者を1人も雇用していなかった。ただし、2002年に重度障害者を1人も雇用していない事業主が約5万8千であったことと単純比較すると、その数は減少している。なお、2010年の実質雇用率は4.5%であった。この障害者雇用率制度と対をなす障害者雇用納付金制度では、事業主が法定雇用率に対応した重度障害者を雇用していない分について調整金（Ausgleichsabgabe）を支払わなければならない<sup>2</sup>。

以上のようなドイツにおいて、重度障害者に配慮された、障害を持つ者と持たない者が共に働く場であり、労働市場の一角を占めるのがインテグレーションプロジェクト（Integrationsprojekt）である。これは、一般企業・公的機関における障害者雇用と障害者作業所（Werkstatt für behinderte Menschen）における福祉的就労<sup>3</sup>の間に位置する第3の障害者の働く場として、2001年からのドイツの社会法典第9編（Sozialgesetzbuch IX、略称SGB IX）に規定されている。日本でも、その法的規定や実践が紹介されてきたが、報告者の専門分野や立ち位置の違いから使われている名称が異なっている場合もある。言い換えると、情報としては日本に入っているが、それが蓄積されて整理されてはいない状況である。

そこで、本論文では、なるべくドイツ語の読み方に従った「インテグレーションプロジェクト」という用語をあえて使っていく。そのうえで日本での状況については、報告書や論文の先行研究の分析を通して整理を試みたい。さらに、インテグレーションプロジェクトの制度的位置づけと実態、国連「障害者権利条約」と障害者雇用政策との関連についても論述していく。その際、行政機関や民間組織とのネットワークに着目する。これらを通して、ドイツのインテグレーションプロジェクトの現状と課題を障害者雇用創出や雇用継続の観点から明らかにすることが本論文の目的である。

## I 日本における先行研究

本章では、本論文で取り上げているインテグレーションプロジェクトに対応した内容を含み2001年以降日本語で公刊された論文と調査あるいはセミナーの報告書等<sup>4</sup>において、どのような用語で法的枠組みの説明や実践の紹介がなされているかをみていく。このことを通して、日本で紹介されている状況を整理する。

まず、ひとつめとして、「統合プロジェクト」という表現がある。これは、ドイツの社会法

典第9編に規定されている原語（Integrationsprojekt）から日本語に翻訳したものである。本論文で筆者が用いているインテグレーションプロジェクトと同じ原語である。「統合プロジェクト」の用語を使用した研究論文には、2001年の社会法典第9編に規定される以前の重度障害者法（2000年改正）での規定に関する記述のある調査報告書<sup>5</sup>や社会法典第9編での規定と実態に関する記述のある論文<sup>6-7</sup>や調査研究報告書<sup>8-9</sup>がある。これらは、重度障害者の一般労働市場への統合（Integration）を意図したプロジェクトとしてドイツで制度化された形態と実態を取り上げている。つまり、ドイツの障害者雇用法制や施策に関する脈絡でインテグレーションプロジェクトを捉えている。

次に、「ソーシャルファーム」（もしくは「ソーシャル・ファーム」）という表現がある。これは、英語の social firm の翻訳である。直訳すると社会的な会社であり、社会的企業の意味で用いられている。この表現の広がりには、国際セミナー開催と日本からドイツに行つての現地調査の報告が関連している<sup>10</sup>。

国際セミナーとしては、日本障害者リハビリテーション協会が主催（もしくは協力）して、ソーシャルインクルージョンやソーシャルファーム<sup>11</sup>に関するセミナーを2003年以降継続して開催してきた。そのセミナーにおいて、2006年以降、ヨーロッパ、特にドイツのソーシャルファームの動向について、ドイツのインテグレーションプロジェクトの多くが加盟している全国組織である全独統合会社連合（Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e.V.；略称 bag-if）<sup>12</sup>の関係者が講演をしてきた<sup>13</sup>。そこでは、英語を媒介とした通訳や翻訳が行われたので、インテグレーションプロジェクトはソーシャルファームとして紹介されてきた。加えて、ドイツの社会法典第9編を「ソーシャル・ファーム関連法」あるいは「ソーシャル・ファーム法」として位置づけている<sup>14</sup>。社会法典第9編の様々な規定の一部にインテグレーションプロジェクトがあり、「ソーシャル・ファーム法」としてしまうと、誤解が生じやすくなる。しかし、この国際セミナーを通して、ドイツでの実際の取組みが具体的に紹介されてきたのは事実である。また、それらの報告書が日本障害者リハビリテーション協会によって発行され、ウェブで公開もされている<sup>15</sup>。アクセスしやすく日本語で読める他国の事例の中にドイツの取り組みも含まれてきた。

日本からドイツに赴き行った現地調査を基にした報告でも「ソーシャルファーム」が使われている。これには、障害者雇用支援の取り組み例としての実状紹介の報告<sup>16-17</sup>や視察調査を基に日本でのソーシャルファーム推進を目指した報告<sup>18</sup>がある。

以上の国際セミナーとソーシャルファーム推進を目指した報告においては、障害を持つ人と持たない人が共に働く場である企業としてのソーシャルファームを日本での新しい就業形態として広げていこうという意図がある。このことは障害を持つ人の働く場の拡大及びノーマライゼーションやソーシャルインクルージョンの観点からは重要である。

本論文では、ドイツの障害者雇用創出の方策のひとつとしてインテグレーションプロジェクトを取り上げている。さらに、障害者の働く機会の拡大と障害当事者のソーシャルインクルージョンを促進していく一環としても位置づけている。ただし、インテグレーションプロジェクトをドイツの社会的脈絡で捉え、そこから得られた内容から日本への示唆を抽出することを意

図している。そのためにも、次章でインテグレーションプロジェクトが社会法典第9編の規定に至るまでの道程と現在の状況について論述していく。

## II インテグレーションプロジェクトに関する法的規定とシステム

本章の内容に関しては、直近5年の日本での先行研究<sup>19・20・21</sup>の積み上げがあるが、本論文文末の脚注に挙げているドイツ語文献を読み込みながら研究を進めた<sup>22</sup>。その結果、成立史における1970年代から1980年代のソーシャルアクションとしての動きや支援者、執筆時の最新統計データに基づく実態把握、ロビー組織の連邦労働社会省審議会との関係や連邦・州レベルでの支援体制については、新たな知見を盛り込んでいる。

### 1 成立史

1970年代末に上昇する失業へのひとつの答えとして、精神疾患や障害を持っている人々の就業を目的とした統合事業所（Integrationsbetriebe）がドイツで設立された<sup>23</sup>。当時の名称は「自助会社」（Selbsthilfefirmen）であった<sup>24</sup>。

この背景には、1970年代から1980年代にかけて、施設での隔離から地域を基盤とした社会的精神医療への移行を目指した精神医療改革がある。この流れの中で、ドイツ各地で心理社会的、あるいは社会精神医学的な支援組織が改革に積極的な医師等専門家や市民によって設立された<sup>25</sup>。全国組織としては、1976年に市民運動グループや支援者によって精神障害者の地域生活支援を目的に「心理社会的援助協会」（Dachverband Psychosozialer Hilfsvereinigungen e.V.）が設立された<sup>26</sup>。その当時の「自助会社」という名称の自助（Selbsthilfe）には、意識的に2つの意味が付与されていた。ひとつは、デイケア等外来で働くセラピストやソーシャルワーカー自身が障害当事者の働くためのプロジェクトの組織化を自力で何とかしようとしたことである。もうひとつは、自分たちのクライアント（障害当事者）がチャンスさえあれば自身の力で生活の糧を得ていけることを証明しようとしたことである。つまりこの会社には、専門職の活動の自助と障害当事者の自助促進という側面があった。そのような会社設立の試験プロジェクトを行っている人々に呼びかけてワーキンググループを組織し、支援を続けたのが「全独社会精神医学会」（Deutsche Gesellschaft für Soziale Psychiatrie：略称 DGSP）であった<sup>27</sup>。

1980年代中盤、心理社会的援助協会と全独社会精神医学会の支えにより自助会社の開拓者や新規参入者たちはより強くなっていったが、会社の社会的かつ経営的な両面のバランスへの課題も抱えていた。その中で、ドイツでも有名なフロイデンベルク財団が物心両面の支援に乗り出した。会社を創設して（精神）障害者の働く場を開拓するこの活動の初期の段階には専門家の間でも抵抗や疑いの姿勢があった。その中でフロイデンベルク財団とその創始者で企業家でもあるフロイデンベルク（Hermann Freudenberg）が後ろ盾になってからは、この活動が社会的に認められ始めた。フロイデンベルクは社会的かつ経営的な会社の目標設定の重要性を主張した。それとともに会社設立に関するプロジェクトの促進を巡る何年にも渡る議論のときも、この会社を一般労働市場における企業として位置づけていくことに常に賛成していた。彼の

考えは後述する社会法典第9編の規定にも影響を与えた<sup>28</sup>。彼からの経営的かつ政治的な活動の必要性に関してのアドバイスもあり、財団の資金的援助のもと、1985年に「仕事に関するイニシアチブとビジネスプロジェクト促進協会」(Verein zur Förderung von Arbeitsinitiativen und Firmenprojekte; 略称 FAF) が設立され<sup>29</sup>、協会による会社設立に関する最初のセミナーも実施された。この組織が現在の全独統合会社連合 (Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e.V.; 略称 bag-if) と公益有限会社「仕事やビジネスプロジェクトのための専門相談」(Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte; 略称 FAF) の前身である。現在のロビー活動と専門相談活動に分離した形態は1995年からである<sup>30</sup>。

1998年からは、現在のインテグレーションプロジェクトに関連する連邦労働社会省のモデルプロジェクトが開始された。これは16州の各州で1つのプロジェクトが実施され、会社の立ち上げから36～42ヶ月の状況についてまでの研究調査がなされた。連邦労働社会省の委託により上記 FAF が最終報告書を2002年に提出した。ただし、この間、政治的、あるいは法的状況の変化があり、モデルプロジェクトにおいてもコンセプト自体から修正が必要な場合もあった<sup>31</sup>。

この状況の変化とは、まず1998年9月の政権交代があり、その後、2000年の改正重度障害者法にインテグレーションプロジェクトが規定された(第53a-53d条)ことである。続いて、翌年2001年、重度障害者法が社会法典第9編(SGB IX)第2部となったことにより、インテグレーションプロジェクトの規定は第2部第11章に内容的には変更なく盛り込まれた。

## 2 社会法典第9編(SGB IX)の規定

社会法典第9編第11章にインテグレーションプロジェクトの規定がある。第132条には定義や対象、第133条には任務(Aufgaben)、第134条には財政給付(Finanzielle Leistungen)、第135条には命令権が決められている。

### (1) 定義や対象

インテグレーションプロジェクトは、次の3形態を包括したものである(第132条1項)。

- ・統合企業(Integrationsunternehmen)：一般労働市場における重度障害者の就業のための法的及び経済的に独立した企業
- ・統合事業所(Integrationsbetriebe)：企業内あるいは公的雇用主<sup>32</sup>によって実施されている事業所
- ・統合部門(Integrationsabteilung)：企業内あるいは公的雇用主によって実施されている部門

統合企業(Integrationsunternehmen)には、重度障害者が少なくとも25%従事していること、重度障害者の割合が原則として50%を超えないことの規定がある(第132条3項)<sup>33</sup>。「企業」「事業所」「部門」の法的規定はこの法律内にはないが、統合事業所と統合部門は、法的及び経済的に独立した企業ではないが民間または公的な雇用主の運営する事業所や部門といえる<sup>34</sup>。

ここでいう重度障害者とは、その障害の種類や程度、あるいはそれ以外の事情により、あらゆる促進の可能性やインテグレーション専門サービスの投入にもかかわらず、おそらく一般労働市場における別の就業<sup>35</sup>が特に困難な者をいう(第132条1項)。この部分については、さ



らに詳しく第 132 条 2 項で以下のように述べられている。

- ・職業生活において特に不利な立場に置かれがちでインテグレーションプロジェクト以外での一般労働市場への参加の難しい状況にある、知的あるいは精神障害、あるいは重度の身体、感覚、重複障害を有する重度障害者（同項 1 号）
- ・障害者作業所や精神科領域の施設で一般労働市場への就労移行に向けた準備を既に行っていたり、一般労働市場への移行準備を受けるべき重度障害者（同項 2 号）
- ・事前にインテグレーションプロジェクトに参加すれば一般労働市場での就労が見込まれる学校教育終了後の重度障害者（同項 3 号）

これら重度障害者へのインテグレーションプロジェクトの任務は、重度障害者に就業及びそれに付随するケアを提供し、必要ならば職業研修、適切な企業外活動への参加の機会、一般労働市場の企業や公的機関での別の就業への仲介の支援、インテグレーションプロジェクトにおける就業準備のための適切な方策も提供することである（第 133 条）。つまり、主要任務としては就業とその支援、特別な任務としては企業内外の研修、一般企業への職業仲介、インテグレーションプロジェクトでの就業準備がある<sup>36</sup>。

## （２） 命令権限と財政給付

連邦労働社会省は、連邦参議院の同意を得た法規命令により、インテグレーションプロジェクトの概念と任務、インテグレーションプロジェクトとみなされる専門的要件、受入れ前提条件、給付に関する詳細を決める権限を付与される（第 135 条）。

財政給付に関して、インテグレーションプロジェクトは、調整金（Ausgleichsabgabe）<sup>37</sup>の資金から、経営相談も含めて設立、拡大、近代化、設備のための給付および特別な費用のための給付を得ることができる（134 条）。このような財政給付を含めたインテグレーションプロジェクトに関する州レベルの行政担当窓口は統合局（Integrationsamt）である。統合局はドイツの 16 州（ベルリン、ハンブルク、ブレーメンの特別市含む）のすべてに 1 箇所はあり、ノルトライン・ヴェストファーレン州に関しては 2 箇所ある。なお、統合局の任務に関しては社会法典第 9 編の第 6 章第 102 条に規定があり、インテグレーションプロジェクト以外の内容も含まれている。

## ３ 実態

本節では、統合局の全国組織である「全独統合局・公的扶助事務所連盟」（Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen; 略称 BIH）の年間報告書 3 冊（2009～2011）を基に、統計による実態を把握する<sup>38・39・40</sup>。

インテグレーションプロジェクトの数は、2002 年には 314 であったが、2009 年は 592、2010 年は 634、2011 年は 684 と増加している。増加の状況は、2009 年から 2011 年の 3 年間で毎年 20 以上増加しているノルトライン・ヴェストファーレン州もあれば、少しずつ増加している州やほぼ動きのない州というように州によって違いがある。これは、州の障害者雇用政策の力点の置き方によると考えられる。

2011 年の従業員の総数は 25,190 人で、そのうち 9,265 人が重度障害者である。全従業員中

の重度障害者の割合は約 37% である。障害種別としては、精神障害者が 26%、知的障害者が 18% を占める<sup>41</sup>。2010 年の場合、従業員の総数は 24,614 人で、そのうち 8,710 人が重度障害者（全従業員中約 35%）である。この重度障害者のうち、特に重度な障害者が 7,551 人を占め、431 人が知的障害者の学校からの就職、460 人が障害者作業所からの就職である。ただし 2011 年発行の報告書には、この知的障害者の学校からと障害者作業所からの移行者数は 2006 年以来増加しているという指摘とともにこの数値が全ての州で調査されているわけではないことも注意書きされている<sup>42</sup>。

インテグレーションプロジェクトへの財政給付は、雇用納付金制度における調整金を財源とする基金（Ausgleichsfonds）から支出される。この基金は連邦労働社会省（Bundesministerium für Arbeit und Soziales）によって管理されている（社会法典第 9 編（SGB IX）第 78 条）。実務面では各州の統合局に再分配されてきた財源から、統合局が対応する。2011 年の統合局によるインテグレーションプロジェクトへの給付総額は約 5700 万ユーロ（約 71.2 億円）である<sup>43</sup>。内訳では「過剰負担の場合の給付」（Leistungen bei außergewöhnlichen Belastungen）が一番多く、「特別経費の補填」（Abdeckung eines besonderen Aufwandes）が続き、この 2 項目で総額の約 78% を占める。「設立、拡大、近代化と設備」（Aufbau, Erweiterung, Modernisierung und Ausstattung）が約 20%、「経常の経営相談」（laufende betriebswirtschaftliche Beratung）が約 2%（約 100 万ユーロ）と続く<sup>44</sup>。

#### 4 利益の代弁とネットワーク

ドイツのインテグレーションプロジェクトの多くが加盟している全国組織<sup>45</sup>として、全独統合会社連合（Bundesarbeitsgemeinschaft Integrationsfirmen e.V.；以下「bag-if」という。）がある。ここでいう統合会社（Integrationsfirmen）とは、ドイツ語の統合企業（Integrationsunternehmen）という意味である。

bag-if の目的は、可能な限り重度障害のある失業者のおのものが自分の能力に合った一般労働市場での仕事を得ることにある<sup>46</sup>。そのために、インテグレーションプロジェクトに含まれる会社の利益の代弁に積極的である。たとえば、bag-if は連邦労働社会省の設置する「障害者の（社会）参加のための審議会」（Beirat für die Teilhabe behinderter Menschen）のメンバーである。ちなみにこの審議会は、社会法典第 9 編（SGB IX）第 64 条に規定されており、「全独統合局・公的扶助事務所連盟」（以下 BIH という。）もメンバーである。

行政機関の中では、各州の統合局や BIH と緊密に協働しており、他にも労働関係機関や社会扶助運営主体とも連携している。さらに、各政党の連邦議会議員団の障害者政策担当者や専門家の属する諮問機関を通じて政治や専門家たちの結びつきを強めている<sup>47</sup>。

さらに、bag-if では、各州レベルで実際にインテグレーションプロジェクトに従事している者の中から問い合わせに対応できるリーダーを選び、問い合わせ先としてウェブサイトで公開している。このことによって、連邦レベルだけではなく、各州の事情に応じた身近な相談ができる体制が敷かれている。連邦レベルでは、年次大会の際に、業種別のグループセッションを設定し、参加者が情報交換のできる場を設けている。



なお公益有限会社「仕事やビジネスプロジェクトのための専門相談」（以下「FAF」という。）は bag-if の子会社として、新規事業や継続事業に関する相談、調査を担当している。FAF の事務所はドイツ全体で 5 箇所にある。

以上の活動を通じたドイツ国内のネットワークの拡大だけではなく、ヨーロッパレベルでは、同様の活動をしている組織のヨーロッパの連合体（Confederation of European Social Firms, Employment Initiatives and Social Cooperatives；略称 CEFEC）に加盟している。このように bag-if は国内外の結びつきを強める中で、インテグレーションプロジェクトの発展へと貢献している。

## 5 小括

法的規定を押さえた上で、インテグレーションプロジェクトの役割を整理すると、次の 2 側面が特徴と言える。

まず、インテグレーションプロジェクトは企業の特別な形態であるということから、競争力と採算性が求められている。その一方で、障害を持たない従業員とともに重度障害者の雇用の創出と継続を進めて行くことも成功していかなければならない。つまり、経営面と積極的な社会貢献の両方ともに成果を出さなければならない<sup>48</sup>。

この 2 つの課題を両方とも達成することは実践では難しい。だからこそ、市場におけるニッチ（Niche）<sup>49</sup>を見つけ、経営的に耐えうるコンセプトを発展させ、堅実なマーケティングを組合せ、詳細な経営計画を練り上げることが、インテグレーションプロジェクトの場合、特に重要である<sup>50</sup>。この課題を達成するために、利益の代弁者である bag-if やその子会社で経営相談のできる FAF が存在し、活動してきたことの意義は大きい。

統計に関しては、BIH によって、知的障害者の学校や障害者作業所からの移行者に関する正確なデータが集積されて公開されてはいない。インテグレーションプロジェクトの立法上の目的としては「障害者作業所の重度障害者の一般労働市場への移行」<sup>51</sup>もあった。このことを考えると、連邦制で各州の独立性が高く、具体的な実施は州に権限があるとしても、統一的なデータ収集やそれに基づいた改善点に関する情報公開が望まれる。

## Ⅲ 国連「障害者権利条約」と障害者雇用政策

### 1 国連「障害者権利条約」と連邦

ドイツは、2009 年に国連「障害者権利条約」（以下「障害者権利条約」という。）に批准した。その後、連邦レベルでは、2011 年に障害者権利条約の実施状況に関して第 1 次報告書が出され、条約内容の実施のための国内行動計画（略称；NAP）も公表されている。この 2 つに基づいて、障害者雇用やインテグレーションプロジェクトの位置づけを見ていく。

まず、ドイツ連邦第 1 次報告書（以下「第 1 次報告書」という。）であるが、「はじめに」で、障害者権利条約批准後の状況が次のように述べられている。「2009 年 3 月 26 日から国連『障害者権利条約』が効力を発した。それ以来、国連『障害者権利条約』は現存する法であり、ド

イツにおける障害者政策の重要な基本理念である。連邦、州、地方公共団体、社会福祉事業運営主体や障害者の状況に携わる全ての関係機関・施設が国連『障害者権利条約』の下、障害を持たない人との同等の権利に基づいた障害を持つ人々の参加（Teilhabe）の発展に取り組んでいる<sup>52</sup>。権利条約の重視とともに障害を持つ人々の社会参加の促進に尽力しているという点が強調されている。

第1次報告書では、障害者権利条約第27条「労働及び雇用」の規定に対応した箇所の冒頭で、職業生活への参加はドイツの障害者政策の中核にあることを強調している<sup>53</sup>。そのうえで、様々な手段を用いても、障害を持つ人は障害を持たない人よりも雇用や雇用の維持が難しいことを指摘している。このことは失業者全体の動きと比べ、失業している重度障害者の動きの方が順調ではない状況が示している<sup>54</sup>、とも述べている。そのうえで、労働市場における障害者の参加を改善していくためにさらなる努力が必要であること、連邦政府としてイニシアチブをとり、いくつかのプログラムを実施することが示されている<sup>55</sup>。そのいくつかのプログラムの中で、インクルージョンに関するプログラムでは、50歳以上の重度障害者の雇用創出、特別支援教育を受けている生徒の学校から職業への移行促進、重度障害のある青少年の職業訓練の場の創出、インクルージョンの課題を踏まえた職業団体の相談能力の向上が含まれている<sup>56</sup>。しかし、どのプログラムにおいてもインテグレーションプロジェクト促進に特化した記述はない。

次に、国内行動計画（以下 NAP という。）は10年に渡るものである。そこではインクルージョンと参加が重視され、当事者参加の下で行動計画が策定された<sup>57</sup>。NAP では、「労働及び雇用」に該当する内容を以下の5つの領域に分けている<sup>58</sup>。

- ・雇用政策上の措置、仲介と相談
- ・職業オリエンテーションと養成教育
- ・職業リハビリテーションと予防
- ・障害者作業所
- ・雇用主の啓発

障害者作業所からの移行に関しては社会法典第9編のインテグレーションプロジェクトの法的規定（第132条2項）に含まれていた。しかし、上記 NAP の障害者作業所の領域にも、残りの4領域の説明文にもインテグレーションプロジェクトの記述はない。第1次報告書にも国内行動計画にもインテグレーションプロジェクトは特化された内容として記載されていなかった。

以上のように社会法典第9編の法的規定にある、一般労働市場への移行準備を受けるべき重度障害者（同項2号）、事前にインテグレーションプロジェクトに参加すれば一般労働市場での就労が見込まれる学校教育終了後の重度障害者（同項3号）の移行は、インテグレーションプロジェクト独自ではなく、他のプログラムとの組合せによって実施していくのか、といった点も明文化されておらず不明瞭なままである。

## 2 国連「障害者権利条約」と州

### (1) 概要

既述した第1次報告書に、州もプロジェクトやプログラムによって障害者の労働市場へのインテグレーションに関与していることが指摘されている<sup>59</sup>。加えて、州ごとの障害者雇用・就労に関する取り組みの一覧表が掲載されている。この一覧表によると、インテグレーションプロジェクトに関する取り組みをしている州がバイエルン州とノルトライン・ヴェストファーレン州であった<sup>60</sup>。

まず、バイエルン州では、重度障害者の雇用を創出するための特別プログラム「チャンスを生み出す」(Chancen Schaffen)の一部として、インテグレーションプロジェクトの促進を行っている。

次に、ノルトライン・ヴェストファーレン州は、2008年から2011年までに「インテグレーションを行う！」(Integration unternehmen!)という州のプログラムの枠内で州内の地方公共団体連合(Landschaftsverbände)<sup>61</sup>と連携し、統合企業(Integrationsunternehmen)に社会保険対象となる障害者雇用を1,183名分生み出した。このプログラムは年間250名分の雇用を創出する目標で継続されている。

このノルトライン・ヴェストファーレン州では、毎年20以上のインテグレーションプロジェクトが増加していることを第2章で既に指摘した。そこでこの州プログラムを次項で押さえることにより、障害者雇用政策とインテグレーションプロジェクトについてみていく。

### (2) ノルトライン・ヴェストファーレン州<sup>62</sup>

ノルトライン・ヴェストファーレン州(以下「NRW」という。)については、州のプログラムによる上乗せがある。プログラムとは、「インテグレーションを行う！」(Integration unternehmen!; 略称 LIu!)である。このプログラムはNRW全体の行動計画「皆のための社会」の一部でもある。なお、このプログラムではインテグレーションプロジェクトではなく、統合企業(Integrationsunternehmen)の名称が用いられている。

このプログラムは2011年以前に3年間の試行期間を設定し、その成果をみて、現在も継続されているものである。このことに関して、2011年に州の担当大臣は、仕事が当事者の自己決定に基づいた生活と社会参加の機会を与えていること、当事者が企業にとって積極的かつ信頼できる価値あるスタッフであること、これらの結果を踏まえた障害者の雇用のさらなる創出への支援を表明している。

試行期間には、NRWと州内の地方公共団体連合(Landschaftsverbände)との共同で約1千万ユーロ(約12.5億円)を拠出し、統合企業で1,183名分の社会保険対象の雇用を創出した。そのうち約4分の1が食堂やケータリング(仕出し等配食サービス)を含む飲食産業である。続いて、商用サービス、園芸・造園業の業種が多い。この試行期間(3年間)で統合企業数は倍増した。2011年の時点で、統合企業が200社、障害当事者の雇用の場が2,300になった<sup>63</sup>。

この州プログラムにより、さらに毎年250名分の雇用創出を目指している。そこで、この企業を設立することに関心のある者への起業相談(たとえば、企業経営プラン)も行っており、

これに関してはヨーロッパ社会基金（ESF）の支援を受けている。また、どのような流れで企業設立に至るのかについても州のウェブサイトで公開されている。

既述したように、州の障害者雇用政策の中でのインテグレーションプロジェクトの位置づけの明確化と立ち上げに至る流れのアクセスしやすい情報公開が障害者雇用創出に効果を上げている例といえる。

### 3 考察

連邦と州に関することと日本への示唆の観点から考察する。

まず第1に、連邦においては、障害者権利条約に基づきインクルージョンの重視をしていた。2009年の障害者権利条約批准後に出された2011年の第1次報告書の「雇用及び労働」では、特に中高年齢障害者への対応、学校から働く場への移行を含めた職業教育・職業訓練、重度障害者の就労に関するプログラムの実施が述べられていた。ただし、そのプログラムの中にインテグレーションプロジェクトの名称は出てきていなかった。国内行動計画においても同様である。このような連邦政府の状況と異なり、ロビー組織であるbag-ifは、インテグレーションプロジェクトの存在意義を高く評価し、アピールしている。たとえば2012年の年次大会では、インテグレーションプロジェクトが職業生活への障害者の参加を実現でき、かつ障害者権利条約で言われているインクルージョンの道に存在する場でもある、と主張している<sup>64</sup>。また、2013年のbag-ifのステートメントでは、インテグレーションプロジェクトの法的定義の変更の必要性を強調している。その理由は、インテグレーションプロジェクトが実状としてはインテグレーションのための会社であり、雇用・雇用継続の場である以上、「プロジェクト」の用語の使用は適切ではない、ということである<sup>65</sup>。インテグレーションプロジェクトが法定化され10年以上が経過する中で起きている、連邦とbag-ifのこの温度差がどこから来るのかについては現段階では不明である。明らかなことは、インテグレーションプロジェクトが増加し、そこで働く者（障害を持つ者と持たない者）が増加していることである。そして、推測されることは、法定化されたときの学校・障害者作業所からの受入れ及び一般労働市場の企業への仲介といった移行支援の場としての役割が現状にそぐわなくなっているのではないかということである。

第2に、既述したように州の障害者政策は州によって大きく異なる。インテグレーションプロジェクトの促進を障害者権利条約の理念の州内での実施とかかわらせて特別な配慮をしていたバイエルン州やノ르트ライン・ヴェストファーレン州があった。特にノ르트ライン・ヴェストファーレン州に関しては、インテグレーションプロジェクトの立ち上げに関してシステム化しており、それを情報公開している。こういったことも、インテグレーションプロジェクトがドイツの州で一番増加している一因と言える。それと、本論文で詳しくは取り上げなかったが、インテグレーションプロジェクトと統合局の関係も実際の現場では州によって大きく違う。筆者の2010年のインテグレーションプロジェクトや統合局訪問の際、ノ르트ライン・ヴェストファーレン州のあるインテグレーションプロジェクトの責任者は、統合局とは行政上の手続き以外は関係がないことを語っていた。またノ르트ライン・ヴェストファーレン州と違い、イン

テグレーションプロジェクトの数の少ないある州では、統合局の担当者が設立以前の計画段階から綿密に相談にのり、統合局とインテグレーションプロジェクト側が協働で事業所を立ち上げていっている場合もあった。以上のように州によってインテグレーションプロジェクトに関する施策も公私の関係性も違うことの背景には、歴史的・文化的背景が違うこと、労働に関する具体的実施に関しては連邦ではなく州に権限があること等が挙げられる。実際の実施状況に関しては、連邦だけではなく、州の状況を把握していくことも必要と考える。

最後に、第3の観点として日本への示唆である。「欧州や韓国で発展しているソーシャルファーム（社会的企業）の日本での可能性を検討した」<sup>66</sup> 研究では、ソーシャルファーム実現に向けた提言として、財政面に関する制度整備を指摘している<sup>67</sup>。ドイツのインテグレーションプロジェクトはソーシャルファーム（社会的企業）のドイツの形態<sup>68</sup>である。インテグレーションプロジェクトは法定化されている。それに基づいた財政給付や行政機関の支援も可能である。一般労働市場における企業ではあるが、保護されている一面もある。それは（重度）障害者雇用を創出・継続する場であり、障害を持つ者と持たない者が協働する場を維持していくことと関係する。筆者が訪問したインテグレーションプロジェクトの関係者は皆、財政支援が当初から全くない状況では経営的に厳しすぎることを語っていた。

この点をおさえると、日本でソーシャルファーム活動を推進するためには、上記の研究で提言されていた財政面に関する制度整備の際に、どの段階でどの内容に対するものを設定するか慎重な検討が大切と言える。さらに、詳細な経営計画のためのコンサルタントを受けられるシステムも重要である。今後は、インテグレーションプロジェクトが法定化されているドイツとソーシャルファーム活動を促進し始めている日本との違いとドイツでの実際から学べる点を整理していくことが大事である。

## おわりに

本論文では、インテグレーションプロジェクトの全体像と障害者政策（特に障害者雇用）との関係を論じてきた。ただし、本論文では以下の点が簡単にしかふれられていないので、今後の筆者の研究課題とする。

- ・資金調達：今回は社会法典第9編に規定されている内容に限定したが、州や他の組織による資金といった財源についても設立運営面から把握していく必要がある。
- ・実際のインテグレーションプロジェクトの状況：州内の連携体制を押さえた事例分析や州を越えた業種によるネットワーク等の事例分析については今回提示していないが、具体的な現状を理解するうえでは必要である。

最後になるが、筆者が統合局やインテグレーションプロジェクトの実状を知ろうとしてきた、と2008年と2010年の訪問時に筆者の様々な疑問に厭うことなく話してくれた担当者に深く感謝する。彼らとの出会いがあったからこそ、現場の担当者の思いを踏まえて文献を読み込むことができたことを記しておく。



本研究は JSPS 科研費 24530718 の助成を受けたものである。

## 注・引用文献

---

- 1 ドイツの雇用率制度については、障害者職業総合センター（2005）障害者の働く場確保のための海外の取組み，資料シリーズ No.33 に文献調査結果がある。また、障害認定に関しては、①障害者職業総合センター（2009）欧米諸国における障害認定制度，資料シリーズ No.49 と②障害者職業総合センター（2012）職業上の困難さに着目した障害認定に関する研究，資料シリーズ No.67 が詳しい。雇用率制度と障害認定の両者を含んだ簡易版としては、障害者職業総合センター障害者支援部門（2012）ドイツ、フランスにおける障害認定，職リハレポート No.3、詳細なものとしては、障害者職業総合センター（2012）欧米の障害者法制及び施策の動向と課題，調査研究報告書 No.110 がある。
- 2 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2013) Rehabilitation und Teilhabe behinderter Menschen. S.112.
- 3 ドイツの障害者作業所についての邦語文献としては、福島豪（2011）ドイツ障害者雇用における福祉的アプローチ障害者作業所を中心に，季刊労働法 235 号，pp.41-53 がある。
- 4 ここでは、セミナー全体の概要を述べた報告文を含めていない。
- 5 障害者職業総合センター（2001）諸外国における障害者雇用対策，資料シリーズ No.24，日本障害者雇用促進協会，pp.28-29.
- 6 春見静子（2007）ドイツの障害者雇用の現状と課題，世界の労働 57（7），p.14.
- 7 福島豪（2011）ドイツ障害者雇用における福祉的アプローチ障害者作業所を中心に，季刊労働法 235 号，pp.49-50.
- 8 障害者職業総合センター（2008）EU 諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大，資料シリーズ No.40，高齢・障害者雇用支援機構，pp.44-61.
- 9 障害者職業総合センター（2012）欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題，調査研究報告書 No.110，pp.33-35，pp.39-40.
- 10 以下の文献もインテグレーションプロジェクトに関する内容を含んだ貴重なものである。しかし「統合プロジェクト」「社会的企業」「ソーシャルファーム」「社会統合企業」の用語が複数入り混ざっている（これらの用語のうち、「ソーシャルファーム」と他の用語の複数組合せ）ので、本章の「ソーシャルファーム」のカテゴリーで考察する文献には含めなかった；①春見静子（2007）ドイツの障害者雇用の現状と課題，世界の労働 57（7），pp.17-18.，②障害者職業総合センター（2008）EU 諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大，資料シリーズ No.40，高齢・障害者雇用支援機構，pp.35-38.，③石川球子（2010）ドイツにおける社会的企業の現状，世界の労働 60（10），pp.22-27.
- 11 日本におけるソーシャルファームの定義はまだ確立してはいないが、次の調査研究で定義されているものが参考になる。ソーシャルファームとは、「障がい者の雇用を前提とした



事業運営システムの下、企業的経営手法を用い、障がい者だけでなく、労働市場において不利な立場にある人々（いわゆる就労弱者）を多数（3割以上）雇用し、健常者と対等な立場で共に働くとともに、国からの給付・補助金等の収入を最小限度にとどめた組織体」をいう（NPO 人材開発機構（2011）厚生労働省・平成 22 年度障害者総合福祉推進事業 新しい障害者の就業のあり方としてのソーシャルファームについての研究調査, p. 7.）。

- 12 bag-if の詳細については、第 2 章で取り上げる。
- 13 特に 2008 年の国際セミナーにおいては、全独統合会社連合（bag-if）の子会社でインテグレーションプロジェクトを含む障害を持つ人々の働く場の創業や継続のコンサルタントを行う公益有限会社「仕事やビジネスプロジェクトのための専門相談」（Fachberatung für Arbeits- und Firmenprojekte；略称 FAF）の事務局長シュタットラー氏（Peter Stadler）の講演もあった。彼は 1983 年、ベルリンの相談所が立ち上げた会社「バックシュテルン（Backstern）」の創設メンバーの 1 人であった。この会社は現在のインテグレーションプロジェクトの前身で、当時自助会社（Selbsthilfefirma）と呼ばれていたものである（Stadler P., Gredig C. (Hrsg.) (2005) Die Entwicklung von Integrationsfirmen. FAFgGmbH, S.12.）。
- 14 たとえば、2010 年の国際セミナー報告書である、日本障害者リハビリテーション協会（2010）障害者の新しい雇用－インクルーシブな雇用の実現－, p.28, p.107 に「ソーシャル・ファーム関連法」あるいは「ソーシャル・ファーム法」が使われている。他の年（2006～2012）においても同様の表現がある。
- 15 障害保健福祉研究情報システム（DINF）：会議・セミナー「ソーシャル・インクルージョン/ソーシャル・ファーム」（<http://www.dinf.jp/doc/japanese/conf.html>）
- 16 村上浩司（2010）ドイツにおける障害者雇用に係る合理的配慮をめぐる動向とソーシャル・ファームにおける障害者雇用支援の取り組み，第 18 回職業リハビリテーション研究発表会発表論文集，高齢・障害者雇用支援機構，pp.292-293.
- 17 村上浩司（2011）ドイツにおける障害者雇用の現状とソーシャル・ファームにおける障害者雇用支援の取組，職リハネットワーク No.68，pp.76-78.
- 18 吉崎未希子，森田廣一（2011）ソーシャルファームの推進－障害者の労働権を満たす社会の構築を目指して－，第 19 回職業リハビリテーション研究発表会発表論文集，高齢・障害・求職者雇用 支援機構，pp.139-142.
- 19 障害者職業総合センター（2008）EU 諸国における社会的企業による障害者雇用の拡大，資料シリーズ No.40，高齢・障害者雇用支援機構，pp.44-61.
- 20 福島豪（2011）ドイツ障害者雇用における福祉的アプローチ－障害者作業所を中心に，季刊労働法 235 号，pp.49-50.
- 21 障害者職業総合センター（2012）欧米の障害者雇用法制及び施策の動向と課題，調査研究報告書 No.110，pp.33-35，pp.39-40.
- 22 社会法典第 9 編の規定や組織名なども全て原文にあたり、先行研究の翻訳だけを参考にするのではなく、筆者自身で日本語への翻訳の責務を担った。
- 23 bag-if “Leitbild der bag-if “ (<http://www.bag-if.de/bag-if/leitbild/> 2013 年 8 月 23 日検索)

- 24 FAF “Geschichte der FAF” (<http://www.faf-gmbh.de> 2013 年 8 月 30 日検索)
- 25 Bieker, R. (Hrsg.) (2005) Teilhabe am Arbeitsleben. Kohlhammer, S.296-297.
- 26 心理社会的援助協会は、全独精神障害者家族会連合の設立にも大きい影響を与えた。この協会は、2003 年に「地域精神医療連盟」(Dachverband Gemeindepsychiatrie e.V.) に名称変更された(小田美季(2005)ドイツにおける精神障害者家族会と当事者会の現状と課題 (1), 福岡県立大学人間社会学部紀要第 13 巻第 2 号, p.99.)。
- 27 Bieker, R. (Hrsg.) (2005) Teilhabe am Arbeitsleben. Kohlhammer, S.298.
- 28 bag-if “Trauer um Hermann Freudenberg “ (<http://www.bag-if.de/2010/11/trauer-um-hermann-freudenberg> 2013 年 6 月 27 日検索)
- 29 Bieker, R. (Hrsg.) (2005) Teilhabe am Arbeitsleben. Kohlhammer, S.299.
- 30 FAF “Geschichte der FAF” (<http://www.faf-gmbh.de> 2013 年 8 月 30 日検索)
- 31 FAFgGmbH (2002) Abschlussbericht zum Modellprojekt des BMA TeilB. S.B92.
- 32 連邦の関連機関、州の関連機関、その他の地方公共団体及び地方公共団体連合、その他の公法上の団体、施設または財団を意味する。詳細は SGB IX 第 71 条 3 項に規定がある。
- 33 統合局の全ドイツの組織による年間報告書には、統合企業と限定せず、インテグレーションプロジェクトには、重度障害者が少なくとも 25% 従事していること、従業員のうち重度障害者の割合が原則として 50%を超えないことが述べられている (Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.23. 以下, Bundesarbeitsgemeinschaft der Integrationsämter und Hauptfürsorgestellen を BIH という)。
- 34 Neumann, Pahlen, Majerski-Pahlen (2010) Sozialgesetzbuch IX . 12.Aufl., C.H.Beck, S.594-596.
- 35 前後の文脈から「別の就業」とはインテグレーションプロジェクト以外の就業と推測できる。
- 36 Neumann, Pahlen, Majerski-Pahlen (2010) Sozialgesetzbuch IX . 12.Aufl., C.H.Beck, S.597-598.
- 37 「はじめに」で説明した雇用納付金制度の一環。調整金ではなく、納付金または雇用調整賦課金と訳される場合もある。
- 38 BIH (2010) Jahresbericht 2009/2010. S.21-23.
- 39 BIH (2011) Jahresbericht 2010/2011. S.22-24.
- 40 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.23-25.
- 41 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.24.
- 42 BIH (2011) Jahresbericht 2010/2011. S.24.
- 43 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.22.
- 44 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.23.
- 45 統合企業約 600 社との提携を公称 (bag-if “Das Netzwerk Sozialer Unternehmen” ; <http://www.bag-if.de/das-netzwerk-sozialer-unternehmen/> 2013 年 8 月 23 日検索)。
- 46 bag-if “Das Netzwerk Sozialer Unternehmen” (<http://www.bag-if.de/das-netzwerk-sozialer-unternehmen/> 2013 年 8 月 23 日検索)
- 47 bag-if “Das Netzwerk Sozialer Unternehmen” (<http://www.bag-if.de/das-netzwerk-sozialer->

unternehmen/ 2013 年 8 月 23 日検索)

- 48 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.23-24.
- 49 市場の中に、他の企業が注目しない間隙（ニッチ）を見出し、そこに参入することを意味している。
- 50 BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.24.
- 51 Kossens, Maaß, Steck, u.a. (2003) Grundzüge des neuen Behindertenrechts. C.H.Beck, S.198.
- 52 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011) Übereinkommen der Vereinten Nationen über Rechte von Menschen mit Behinderungen Erster Staatenbericht der Bundesrepublik Deutschland vom Bundeskabinett beschlossen am 3.August 2011., S.3. 以下、BMAS (2011) Erster Staatenbericht と記す。
- 53 BMAS (2011) Erster Staatenbericht., S.64.
- 54 BIH の報告書によると、2010 年の失業者全体が 3,238,421 人で、2011 年が 2,975,823 人と減少している。失業率も 7.7%から 7.1%に下がっている。しかし、失業者のうちの重度障害者数は、175,356 人（2010 年）から 180,307 人（2011 年）と増加している（BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.24.）。
- 55 BMAS (2011) Erster Staatenbericht., S.66.
- 56 BMAS (2011) Erster Staatenbericht., S.66.
- 57 Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2011) Der Nationale Aktionsplan der Bundesregierung zur Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention., S.25. 以下、BMAS (2011) NAP と記す。
- 58 BMAS (2011) NAP., S.37-46.
- 59 BMAS (2011) Erster Staatenbericht., S.67.
- 60 BMAS (2011) Erster Staatenbericht., S.68.
- 61 州内の自治体の連合で、この州には 2 つあり、各々にひとつの統合局がある。
- 62 この節に関しては、ノルトライン・ヴェストファーレン州のウェブを参照した (<http://www.mais.nrw.de> と <http://www.arbeit.nrw.de> 2013 年 7 月 29 日検索)。
- 63 BIH の統計によると、NRW のインテグレーションプロジェクトの数は 202、従業員数は 5,244 人、重度障害者数は 2,477 人である（BIH (2012) Jahresbericht 2011/2012. S.25.）。
- 64 Baur, F. (2012) Integrationsfirmen- Innovativer Ansatz zur Umsetzung der UN-Konvention., S.14-15.
- 65 bag-if (2013) Lahnsteiner Erklärung.
- 66 NPO 人材開発機構（2011）厚生労働省・平成 22 年度障害者総合福祉推進事業 新しい障害者の就業のあり方としてのソーシャルファームについての研究調査, p. 1.
- 67 NPO 人材開発機構（2011）厚生労働省・平成 22 年度障害者総合福祉推進事業 新しい障害者の就業のあり方としてのソーシャルファームについての研究調査, pp.25-26.
- 68 実際に bag-if に参加している中には、インテグレーションプロジェクトとして法的に認可されていない（統合局の認可に至っていない）会社もある。したがって、統合会社とソーシャルファームとインテグレーションプロジェクトが完全に一致しているとは言えない部分もある。